

November/2022

RAPPORT

**Studentsamskipnadenes
årsrapportering for 2021**

2022

NOKUT 



NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen – er et faglig uavhengig forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet.



NOKUTs samfunnsoppdrag, oppgaver og faglige uavhengighet er definert i universitets- og høyskoleloven og er nærmere spesifisert i forskrifter. I tillegg utfører NOKUT tilsyns- og forvaltningsoppgaver etter delegasjon fra departementet.



Formålet med NOKUTs virksomhet er å sikre og fremme kvalitet i utdanning ved

- å føre tilsyn med, informere om og bidra til å utvikle kvaliteten i norsk høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning
- å godkjenne og informere om utenlandsk utdanning og informere om mulighetene for godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse i Norge



NOKUTs arbeid skal bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning, høyere yrkesfaglig utdanning og godkjent høyere utenlandsk utdanning.



NOKUT bruker årlig rundt 900 sakkyndige i akkrediteringer, tilsyn, evalueringer, godkjenning av utenlandsk utdanning og prosjekter.

Du kan lese mer om arbeidet vårt på nokut.no.



NOKUT er sertifisert som miljøfyrtårn

Tittel	Studentsamskipnadenes årsrapportering for 2021
Forfatter(e)	Mette Lund og Mats Nyaas Skau
Dato	23.11.2022
Rapportnummer	November/2022
ISSN-nr	

© NOKUT Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen skal NOKUT oppgis som kilde.

Sammendrag

NOKUT gjennomfører på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet (KD) en årlig økonomikontroll av studentsamskipnadene (samskipnad). Kontrollen er basert på offentlig tilgjengelig informasjon; dokumentasjonen er revidert årsregnskap, styrets årsberetning og revisors beretning. Resultatene fra kontrollen gir en indikasjon på samskipnadenes etterlevelse av rapporteringskrav og krav etter studentsamskipnadsloven med forskrift. Basert på funn i kontrollen med årsregnskapet for 2021, har NOKUT i 2022 utført et tematisyn med alle samskipnadene. Dette innebærer en sammenstilling av et utdrag av resultatene fra den årlige økonomikontrollen.

Resultater

Økonomistyring

- Ingen av samskipnadene har oppfylt samtlige krav fastsatt av KD om rapportering på styring og kontroll i styrets årsberetning.
- Det er kun én av 14 samskipnader som har rapportert på internkontrollen i forbindelse med økonomisk styring i styrets årsberetning.

Inntekter fra andre enn studenter oppsummert på samskipnadsnivå

- Samskipnadenes samlede driftsinntekter i 2021 fra velferdstjenestene var om lag 4,37 mrd. kroner.¹ Av disse inntektene stod salget til andre enn studenter for om lag 489,3 mill. kroner (11 prosent). Salg til andre enn studenter utgjorde om lag det samme i prosent i 2020.
- Det samlede årsresultatet for salg til andre enn studenter i 2021 var på om lag -6,8 mill. kroner (underskudd). Til sammenligning utgjorde det samlede årsresultatet i 2020 for salg til andre enn studenter -27,6 mill. kroner.
- Halvparten av samskipnadene har salg til andre enn studenter som utgjør mindre enn 10 prosent av deres totale inntekt i 2021, fire samskipnader har salg til andre enn studenter som ligger i intervallet 10-20 prosent og tre samskipnader har inntekter fra andre enn studenter som utgjør mer enn 20 prosent av de totale inntektene. I den siste kategorien, har én samskipnad inntekter fra salg til andre enn studenter som utgjør mer enn halvparten av deres totale inntekt.

Inntekter fra andre enn studenter per velferdstjeneste

- Barnehage, idrett og kantine er tjenesteområdene som har størst andel av inntekt fra andre enn studenter; henholdsvis 54, 31 og 18 prosent av de totale inntektene.
- Kantinedrift for andre enn studenter gikk med underskudd i 2021, mens idrett og studentboliger er velferdstjenesteområdene som har bidratt med størst overskudd.

Samskipnadenes eierinteresser

- Det er fem studentsamskipnader som eier aksjer i ett eller flere selskaper som har formål som, etter vår vurdering, ikke relaterer seg til studentsamskipnadenes velferdstjenester i 2021.

¹ Basert på opplysningene i note 21 i oppgjørspakken

Innhold

1 Bakgrunn og formål	5
2 Gjennomføring av tematilsynet	6
3 Rapportering på økonomistyring	6
3.1 Rettslig grunnlag	6
3.2 Resultater og vurdering	7
4 Særskilte regnskap	8
4.1 Rettslig grunnlag	8
4.2 Resultater og vurdering	8
5 Studentsamskipnadenes eierinteresser	11
5.1 Rettslig grunnlag	11
5.2 Resultater og vurdering	12

1 Bakgrunn og formål

Studentsamskipnadene reguleres av studentsamskipnadsloven, forskrift om studentsamskipnader, lov om universiteter og høyskoler, lov om høyere yrkesfaglig utdanning og forskrift om tilskudd til studentboliger. Kunnskapsdepartementet fører tilsyn med samskipnadene, jf. studentsamskipnadsloven § 12, jf. forskrift om studentsamskipnader kapittel 8. Tilsynet er delegert til NOKUT, jf. supplerende tildelingsbrev for 2018 av 24. august 2018. I samme brev står det at oppgavene består blant annet av tilsyn og kontroll med at offentlig tilskudd og egenbetaling benyttes i tråd med regelverket og øvrige føringer.

NOKUT gjennomfører på oppdrag fra KD en årlig økonomikontroll med samskipnadene. I våre kontroller tas det utgangspunkt i studentsamskipnadsloven og forskrift om studentsamskipnader. I tillegg kontrollerer vi krav som stilles til samskipnadene gjennom brev om rapportering fra Kunnskapsdepartementet. Kontrollen er basert på offentlig tilgjengelig informasjon. Dokumentasjonen vi har benyttet er revidert årsregnskap levert til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir)/Database for statistikk om høyere utdanning (DBH) (oppgjørspakken), styrets årsberetning og revisors beretning. Kontrollen omfatter en undersøkelse av samskipnadens etterlevelse av rapporteringskrav og andre lovkrav, samt en økonomisk analyse. Resultatene fra kontrollen kan avdekke mulig risiko for brudd på gjeldende regelverk og føringer. Basert på økonomikontrollen, har NOKUT utført et tematisyn med alle samskipnadene i 2022. Dette innebærer en sammenstilling av et utdrag av resultatene fra den årlige økonomikontrollen.

Det er i alt 14 samskipnader i Norge, med totalt 269 665 medlemmer.² Samskipnadens samlede driftsinntekter fra velferdstjenestene var om lag 4,4 mrd. kroner i 2021.³ Litt i underkant av 3,9 mrd. kroner kom fra driftsinntekter knyttet til studenter (88,8 prosent), og noe i underkant av 0,49 mrd. kroner kom fra driftsinntekter fra andre enn studenter (11,2 prosent).

NOKUTs tematisyn innebærer en kontroll av følgende:

- om samskipnadene har rapportert i henhold til fastsatte rapporteringskrav knyttet til styrets årsberetning, inkludert internkontroll, jf. KDs brev *Studentsamskipnadene – årsrapportering 2021* av 19. januar 2022
- samskipnadens særskilte regnskap over salg til andre enn studenter, jf. studentsamskipnadsloven § 3 andre ledd, jf. forskrift om studentsamskipnader § 9
- samskipnadens eierinteresser i aksjeselskap, jf. studentsamskipnadsloven § 3 fjerde ledd, jf. forskrift om studentsamskipnader § 26

Formålet med tematisynet er å rette samskipnadens oppmerksomhet mot, og øke deres kunnskap om, regelverket og rapporteringskravene stilt av KD.

Som nevnt over, er kontrollen basert på offentlig tilgjengelig informasjon. NOKUT har ikke innhentet supplerende informasjon fra noen av samskipnadene.

² Samletabell for studentsamskipnader, 2021, HK-dir/DBH.

³ Basert på opplysningene i note 21 i oppgjørspakken til HK-dir/DBH.

Det er gjennomført kontroll med alle 14 samskipnadene. Disse er:

- Nord Studentsamskipnad
- Norges arktiske studentsamskipnad
- Studentsamskipnaden i Volda
- Studentsamskipnaden i Agder
- Studentsamskipnaden på Vestlandet
- Studentsamskipnaden i Gjøvik, Ålesund og Trondheim
- Studentsamskipnaden i Innlandet
- Studentsamskipnaden i Indre Finnmark
- Studentsamskipnaden i Molde
- Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus
- Studentsamskipnaden i Stavanger
- Studentsamskipnaden i Sørøst-Norge
- Studentsamskipnaden i Østfold
- Studentsamskipnaden i Ås

2 Gjennomføring av tematilsynet

NOKUT har siden 2019 gjennomført en årlig kontroll av økonomirapporteringen til samskipnadene. I de årlige kontrollene ser NOKUT på samskipnadenes rapportering på økonomistyring og samskipnadenes økonomiske situasjon. Vi har i tillegg gjennomført en undersøkelse av samskipnadenes eierinteresser og særskilte regnskap.

Kontrollen og analysen er gjennomført med utgangspunkt i revidert årsregnskap og årsberetning levert til DBH. Dette ble utført forrige gang i juni 2022, med utgangspunkt i årsrapporteringen for 2021. Videre har vi benyttet utvalgte regnskapsdata fra reviderte årsregnskap for 2019 og 2020, opplysninger fra proff.no, brreg.no og nettsidene til samskipnadene.

Funn fra de årlige kontrollene viser at flere samskipnader ikke har rapportert i tråd med rapporteringskravet for styring og kontroll i styrets årsberetning. Vi har i tillegg identifisert risiko for lovbrudd relatert til samskipnadenes eierinteresser og inntekter fra salg til andre enn studenter i samskipnadenes særskilte regnskap. Vi har derfor valgt å gjennomføre et tematilsyn. Her presenterer vi utdrag av resultatene fra kontrollen med økonomirapporteringen.

For hvert av kontrollpunktene har NOKUT definert og operasjonalisert egne normkrav med bakgrunn i regelverket og brev fra KD. I rapporten for tematilsynet presenterer vi våre funn på overordnet nivå.

3 Rapportering på økonomistyring

3.1 Rettslig grunnlag

Studentsamskipnader har regnskapsplikt etter regnskapsloven, jf. studentsamskipnadsloven § 7 første ledd. Det vises i tillegg til studentsamskipnadsloven § 7 andre ledd om innholdet i styrets årsberetning. NOKUT har kontrollert styrets årsberetning til samskipnadene opp

mot rapporteringskravene i Kunnskapsdepartementets brev av 19. januar 2022. Det fremgår av brevet at årsberetningen som et minimum bør inneholde en omtale av følgende punkter knyttet til økonomistyring:

- årets drift og regnskapsmessige resultat (årsregnskap)
- vesentlige endringer
- fremtidsutsikter
- internkontrollen, inkludert en omtale av opplegget for styring og kontroll

Det er ikke tilstrekkelig at samskipnaden kun oppgir beløp i redegjørelsen for årsregnskapet. En kommentar om fortsatt drift anses heller ikke som en beskrivelse av utsiktene fremover. Begge disse forholdene må begrunnes og utdypes. For at omtalen om årsregnskapet skal anses fullstendig, må den minimum inneholde en sammenligning med foregående regnskapsår.

Når det gjelder omtalen av eventuelle vesentlige endringer, så legger NOKUT til grunn at dersom virksomheten ikke har omtalt dette i rapporten, er det fordi de ikke har slike forhold. Vi vurderer derfor dette kravet som innfridd.

For at rapporteringen på internkontroll, med en omtale av et opplegg for økonomisk styring og kontroll, skal anses tilstrekkelig, må samskipnadene ha omtalt et system, retningslinjer, rutine og/eller prosess for dette.

3.2 Resultater og vurdering

NOKUTs kontroll viser følgende:

- Det er ingen samskipnader som har tilstrekkelig omtale av alle fire punkter. Det er følgelig ingen av samskipnadene som har oppfylt kravene fastsatt av KD om rapportering på styring og kontroll i styrets årsberetning.

Dersom vi ser på de fire punktene særskilt, er resultatet følgende:

- Det er kun én samskipnad som har rapportert om internkontroll i forbindelse med økonomisk styring.
- Under punktet med omtale av årets drift og regnskapsmessige resultat, har ni samskipnader rapportert på en tilstrekkelig måte.
- Under punktet om vesentlige endringer, har ingen samskipnader nevnt vesentlige endringer/hendelser utover omtalen av årets drift og regnskapsmessige resultat.
- Under punktet med omtale av fremtidsutsikter, har halvparten av samskipnadene rapportert på en tilstrekkelig måte. De øvrige samskipnadene har kun konstatert at fortsatt drift kan legges til grunn.

Oppsummert viser NOKUTs kontroll at kravet om rapportering på styring og kontroll ikke er oppfylt for noen av samskipnadene. Det er kun én av 14 samskipnader som har rapportert på internkontrollen.

4 Særskilte regnskap

4.1 Rettslig grunnlag

I henhold til studentsamskipnadsloven § 3 andre ledd, skal en studentsamskipnad tilby tjenester til studenter. I "begrenset omfang" kan en studentsamskipnad også tilby tjenester til andre enn studenter. Velferdstjenester som tilbys andre enn studenter skal gå med overskudd og komme studentvelferden til gode. For å sikre etterprøvbarehet, skal denne aktiviteten holdes regnskapsmessig atskilt fra studentsamskipnadens øvrige virksomhet, jf. studentsamskipnadsloven § 3 andre ledd, jf. forskrift om studentsamskipnader § 9.

I KDs brev av 19. januar 2022 ble samskipnadene som hadde underskudd innen ett eller flere tjenesteområder til andre enn studenter i 2021 bedt om å redegjøre for forholdet i årsberetningen og beskrive tiltak for å korrigere forholdet i 2022.

4.2 Resultater og vurdering

NOKUT har undersøkt risikoen for om tjenestetilbudet til andre enn studenter ikke har et begrenset omfang, og om salg til andre enn studenter ikke gir overskudd. Grunnlaget for vurderingen har vært en sammenligning av andelen salg til andre enn studenter mot samskipnadens totale inntekter. Vi har i tillegg undersøkt om salget til andre enn studenter genererer overskudd ved å se på årsresultatet. Disse undersøkelsene er utført for samskipnadene samlet og per velferdstjenestetilbud. For å gjennomføre disse kontrollene, har vi benyttet note 21 i samskipnadens oppgjørspakke.

Det er ikke fastsatt noen norm for hva «begrenset omfang» nærmere innebærer. NOKUT presenterer i denne rapporten kun omfanget av salg til andre enn studenter, og det er samskipnadene selv som må avgjøre og begrunne hva som utgjør et begrenset omfang, jf. forskrift om studentsamskipnader § 8 femte ledd.

4.2.1 Salg til andre enn studenter

Samskipnadens samlede driftsinntekter i 2021 fra velferdstjenestene var ca. 4,37 mrd. kroner.⁴ Av disse inntektene stod salget til andre enn studenter for om lag 489,3 mill. kroner (11 prosent). Til sammenligning utgjorde tilsvarende salg ca. 12 prosent i 2020.

Det samlede årsresultatet for salg til andre enn studenter i 2021 var på om lag -6,8 mill. kroner, mens det i 2020 var på -27,6 mill. kroner. Salget til andre enn studenter har gått med underskudd to år på rad. Det er derfor en risiko for at dette tapet går utover studentenes velferdstilbud. Årsberetningen til enkelte av samskipnadene viser at underskuddene skyldes pandemien. Salg til andre enn studenter gikk i 2019 med overskudd.

⁴ Basert på opplysningene i note 21 i oppgjørspakken

4.2.2 Salg til andre enn studenter oppsummert på samskipnadsnivå

NOKUTs kontroll viser følgende om omfanget av salg til andre enn studenter i 2021:

- Halvparten av samskipnadene har salg til andre enn studenter som utgjør mindre enn 10 prosent av deres totale inntekt. I 2020 gjaldt dette seks samskipnader.
- Fire samskipnader har salg til andre som ligger i intervallet 10-20 prosent. I 2020 var det seks samskipnader som lå i det intervallet.
- Tre samskipnader har inntekter fra andre enn studenter som utgjør mer enn 20 prosent av de totale inntektene, hvorav én har inntekter som utgjør mer enn 50 prosent. I 2020 var det to samskipnader som hadde salg til andre enn studenter som utgjorde mer enn 20 prosent.

Oppsummert ser vi at én samskipnad har inntekter fra salg til andre enn studenter som utgjør mer enn halvparten av de totale inntektene. Dette kan anses å utgjøre mer enn et begrenset omfang, jf. studentsamskipnadsloven § 3 andre ledd.

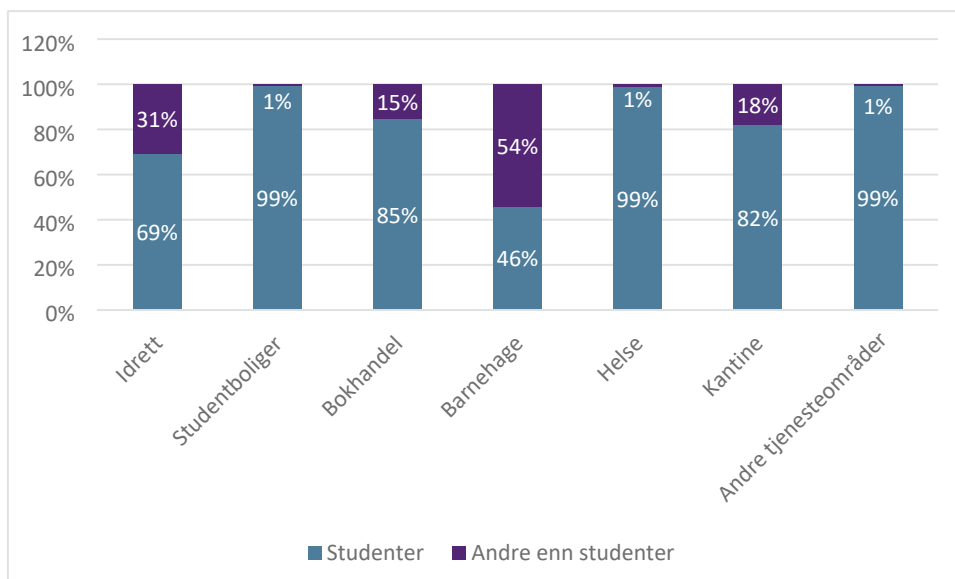
NOKUTs kontroll viser følgende om årsresultatet for salg til andre enn studenter:

- Åtte av samskipnadene har et samlet underskudd på sine salg til andre enn studenter. I 2020 var det ni samskipnader som hadde et samlet underskudd på salg til andre enn studenter.
- Det er to samskipnader som ikke har underskudd på salg til andre enn studenter på noen av de syv velferdstjenestene. I 2020 hadde alle samskipnadene underskudd på salget til andre enn studenter innenfor én eller flere av velferdstjenestene.
- Av de tolv samskipnadene som har underskudd på salget til andre enn studenter innen ett eller flere velferdstjenesteområder, er det kun én samskipnad som har redegjort om underskuddet i årsberetningen i tråd med KDs brev av 19. januar 2022.

Oppsummert gikk salget til andre enn studenter med underskudd to år på rad for over halvparten av samskipnadene. Dette er ikke i tråd med studentsamskipnadsloven § 3, som sier at salg til andre enn studenter skal gå med overskudd. Samskipnadenes tap på salg til andre enn studenter utgjør en risiko for at offentlig støtte benyttes til å dekke tapene på en måte som ikke kommer studentvelferden til gode. Samskipnadene har videre en svak rapportering om underskuddene i årsberetningen, da elleve samskipnader ikke har rapportert i tråd med KDs brev av 19. januar 2022.

4.2.3 Salg til andre per velferdstjeneste

I figur 1 har NOKUT fremstilt omfanget av salg til andre enn studenter.

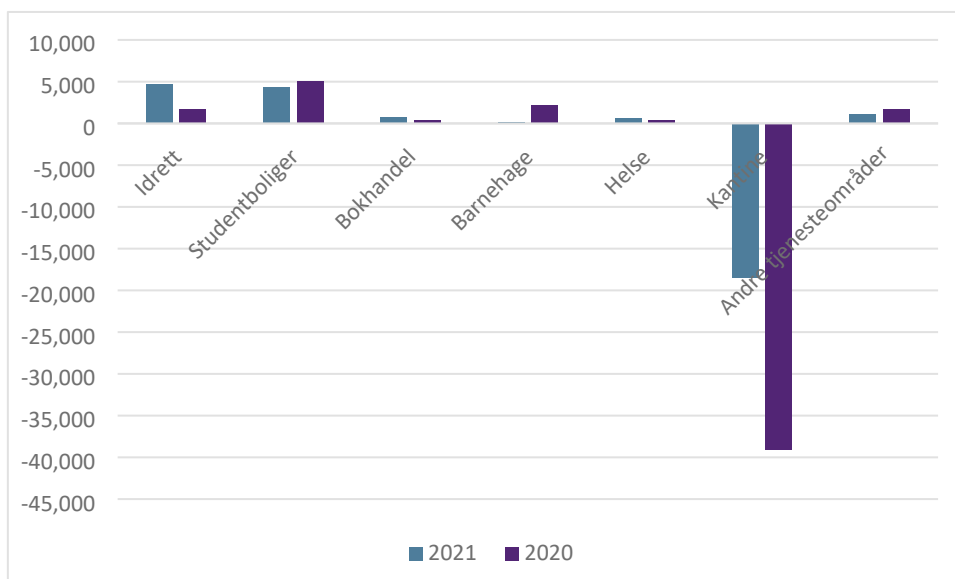


Figur 1 Andel driftsinntekter for studenter og andre enn studenter per velferdstjenesteområde i 2021 i prosent

NOKUTs kontroll viser følgende om omfanget av salg til andre enn studenter i 2021, jf. figur 1:

- For velferdstjenestene studentboliger, helse og andre tjenesteområder kom 99 prosent av inntektene fra studenter.
- For velferdstjenestene bokhandel, kantine og idrett, utgjør inntektene fra andre enn studenter henholdsvis 15, 18 og 31 prosent.
- For velferdstjenesten barnehage kom 54 prosent av inntektene fra andre enn studenter.
- Andelen inntekter fra andre enn studenter på velferdstjenestene idrett, studentboliger, helse og andre tjenesteområder var i 2020 omtrent tilsvarende som i 2021. I 2020 var denne andelen noe lavere for velferdstjenestene barnehage (50 prosent) og bokhandel (13 prosent). Andelen inntekter fra andre enn studenter for velferdstjenesten kantine var høyere i 2020 (23 prosent) enn i 2021.

Oppsummert viser resultatene at velferdstjenesten barnehage har høyest andel inntekter fra andre enn studenter. Informasjon på nettsidene til enkelte av samskipnadene viser at barn har plass i barnehagen frem til skolestart, noe som innebærer at antall år barnet går i barnehage kan overstige antall år omsorgspersonen er student. Vi legger derfor til grunn at blant de 54 prosentene inntekt fra andre enn studenter, har noen vært studenter tidligere.



Figur 2 Årsresultat for salg til andre enn studenter per velferdstjenesteområde i 2021 og 2020. Tall i hele tusen.

NOKUTs kontroll viser følgende om årsresultatet for salg til andre enn studenter, jf. figur 2:

- Alle velferdstjenesteområdene har overskudd på inntekter fra andre enn studenter i 2021 og 2020, med unntak av kantine.
- I 2021 er det velferdstjenestene idrett og studentboliger som har bidratt med størst overskudd fra andre enn studenter, med henholdsvis 4,7 og 4,3 mill. kroner.
- Velferdstjenesten kantine går med underskudd i driften overfor andre enn studenter på 39,1 mill. kroner i 2020 og 18,5 mill. kroner i 2021.

Oppsummert går kantinedrift overfor andre enn studenter i underskudd, mens idrett og studentboliger er velferdstjenesteområdene som har bidratt med størst overskudd på salget til andre enn studenter.

5 Studentsamskipnadenes eierinteresser

5.1 Rettslig grunnlag

Samskipnader kan være (del)eier av aksjeselskaper, jf. studentsamskipnadsloven § 3 fjerde ledd. I forarbeidene er det presisert at samskipnadene ikke kan gå utenfor sitt samfunnsoppdrag ved deltakelse i eller stiftelse av andre selskaper.⁵ Dette innebærer at formålet til selskap en samskipnad har eierinteresser i, må være tett knyttet opp til studentsamskipnadenes samfunnsoppdrag. Samskipnadenes eierinteresser må altså kunne relateres til en av de følgende studentvelferdstjenestene, jf. forskrift om studentsamskipnader § 8 første ledd:

- Kantine
- Bolig

⁵ Ot.prp.nr.71 (2006-2007) under merknad til studentsamskipnadsloven § 3 side 17.

- Trening
- Helse- og omsorgstjenester
- Rådgivning
- Studentsosiale, -demokratiske, -faglige og -kulturelle tiltak
- Barnehageplasser til barn av studenter
- Salg av studielitteratur til studenter

5.2 Resultater og vurdering

NOKUT har gjennomført en kartlegging av formålet til selskapene samskipnadene har eierinteresser i. Resultatene vil kunne belyse om selskapene har formål i samsvar med forskrift om studentsamskipnader § 8 første ledd. For å gjennomføre disse kontrollene, har vi benyttet note 10 i samskipnadenes oppgjørspakke.

NOKUTs kontroll viser følgende om selskapene samskipnadene (del)eier:

- Elleve samskipnader har eierinteresser i andre selskap.
- Åtte samskipnader eier datterselskap, hvor datterselskapene på sin side er morselskap for åtte datterselskap.
- Samskipnadene eier aksjer i syv ulike selskaper med eierandel lavere enn hva som kan anses som datterselskap (50 prosent).
- Fem samskipnader eier aksjer i ett eller flere selskap (ti til sammen) som, etter NOKUTs vurdering, har formål som ikke relaterer seg til samskipnadenes velferdstjenester. Disse eierskapene kan være i strid med forskrift om studentsamskipnader § 8 første ledd. Selskapenes formål relaterer seg til:
 - utleie av lokaler til det kommersielle markedet
 - finansiell plassering
 - investering i aksjer som ikke har samskipnadsformål
 - salg av varer og tjenester som ikke relaterer seg til samskipnadsformål

Oppsummert har ti selskap som fem av samskipnadene har eierinteresser i, et formål som kan være i strid med regelverket.



DRAMMENSVEIEN 288 | POSTBOKS 578,1327 LYSAKER | T: 21 02 18 00 | [NOKUT.NO](https://www.nokut.no)